

COOPERANDO 'VERTICALMENTE' E PARTICIPANDO 'HORIZONTALMENTE':

Por governanças metropolitanas sustentáveis no Rio de Janeiro

**COOPERATING 'VERTICALLY' AND PARTICIPATING
'HORIZONTALLY':** For sustainable metropolitan governance
in Rio de Janeiro

**COOPERANDO 'VERTICALMENTE' Y PARTICIPANDO
'HORIZONTALMENTE':** Buscando una gobernanza
metropolitana sostenible en Río de Janeiro

RESUMO

A trajetória dos estudos de gestão territorial no Brasil seguiu a dinâmica da modernização no território nacional, principalmente após o retorno ao Estado de Direito em 1988. O tema 'governança' desenvolveu pesquisas sobre arranjos institucionais que podem promover processos de ação política, a partir do estado federativo atual. O artigo é baseado em possíveis arquiteturas político-institucionais que podem melhorar a vida cotidiana de milhões de pessoas no país, principalmente em suas muito populosas regiões metropolitanas. A pesquisa atual enfoca o Rio de Janeiro e seu entorno metropolitano e oferece sugestões parciais para processos sustentáveis de gestão espacial em relação à lógica da governança horizontal e vertical do mundo contemporâneo no século XXI.

PALAVRAS CHAVE: Região metropolitana. 'Arquiteturas' político-institucionais. Sinergias para gestões públicas. Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The trajectory of territorial management studies in Brazil followed the dynamics of modernization in the national territory, especially after the return to the rule of law in 1988. The theme 'governance' has developed research on institutional arrangements that can promote processes of political action, based on current federative state. The article based on possible political-institutional architectures that could improve the daily life of millions of people in the country, especially in its very populous metropolitan regions. Current research focuses of the city of Rio de Janeiro and its metropolitan surroundings and offers partial suggestions for sustainable spatial management processes in relation to the logic of horizontal and vertical governance of the contemporary world in the 21st century.

KEYWORDS: Metropolitan region. Political and institutional 'architectures'. Synergies for public management. Rio de Janeiro.

RESUMEN

La trayectoria de los estudios sobre gestión territorial en Brasil siguió la dinámica de modernización en el territorio nacional, especialmente después de la vuelta al estado de derecho en 1988. El tema 'governanza' desarrolló investigaciones sobre arreglos institucionales que pueden promover procesos de acciones políticas en el estado federativo actual. El artículo se basa en posibles arquitecturas político-institucionales que puedan mejorar la vida cotidiana de millones de personas en el país, principalmente en sus muy pobladas regiones metropolitanas. La investigación actual se centra en la ciudad de Río de Janeiro y su alrededor metropolitano y ofrece sugerencias parciales para procesos de gestión espacial sostenibles en su relación con la lógica de la gobernanza horizontal y vertical del mundo contemporáneo en el siglo XXI.

PALAVRAS CLAVE: Región Metropolitana. Arquitecturas políticas e institucionales. Sinergias para la gestión pública. Rio de Janeiro.

Introdução

As discussões sobre as estratégias espaciais de agentes públicos e privados para a gestão de territórios¹ tornam as pesquisas no campo das ações políticas cada vez mais expressivas para os diversos campos do saber. Nas chamadas democracias ocidentais modernas, as tendências apresentadas por geógrafos do quilate de João Ferrão e Eduarda Ferreira (Portugal), e André-Louis Sanguin (França) são o estabelecimento das formas (e naturezas) entre as práticas espaciais e as práticas políticas institucionais, e pluraliza (e potencializa) as ações público-privadas em múltiplas escalas, tornando a gestão um campo de aprendizado constante para o desenvolvimento de estratégias de ação por agentes diversos em cidades, regiões e países. Abrucio & Sydow (2018) veem tais estratégias como um bônus nos sistemas federalistas, pois devem 'combinar a autonomia dos entes governamentais com a interdependência entre eles' (p.47).

Na contemporaneidade do século XXI, todavia, as ações estratégicas espacializadas são complexas e sinérgicas pela própria natureza das relações sociais, apesar de ainda serem entendidas, por alguns pesquisadores e gestores, como 'meros processos' de ordenamento territorial². Na verdade, tais ações, quando coordenadas por agentes públicos competentes, tendem a ser 'mais democráticas' (no sentido da sua capilaridade social) e intergovernamentais em relação à sua funcionalidade e dinâmica.

Na realidade cosmopolita e metropolitana do século XXI, as formas e os conteúdos para as gestões territoriais apresentam-se cada vez mais multiescalares, e delas emergem práticas debatidas no mundo acadêmico e nos ambientes político-institucionais para a compreensão de suas externalidades em espaços geográficos que são tão mais distintos 'no conteúdo' quanto próximos 'na sua forma'.

Nesse campo da abordagem teórico-conceitual da gestão territorial destacam-se as dimensões materiais, pela força territorial, econômica, técnica, cultural... em variados espaços), das Regiões Metropolitanas⁴ (condição político-territorial do espaço conurbado pelo 'nó' metrópole em larga região dos espectros escalares do espaço geográfico) e do processo de metropolização⁵ (o transbordamento da força decisória das metrópoles, o que faz com que tais centros sejam indutores desse processo para além dos limites da região metropolitana da qual faz parte política e institucionalmente).

Sendo o seu processo indutor (metropolização) mais impactante do que o seu limite territorial (a Região Metropolitana), as metrópoles (as *core area* do espectro territorial) readequam, constantemente, as suas funções político-administrativas e funcionais.

Frente ao exposto, este artigo se propõe a caracterizar um modelo de governança metropolitana para o Rio de Janeiro baseado em dois pressupostos: o primeiro é o dos arranjos institucionais colaborativos entre os entes federativos, o que Souza, desde 2002, chama de cooperação intergovernamental, e o segundo é o da coparticipação instituinte dos atores sociais, em múltiplas escalas, que, por meio do capital social de Putnam (1996), buscam participar ativamente das decisões sobre políticas públicas nos territórios instituídos. O campo espacial de observação para essas duas ações que, doravante, serão chamadas de ações verticais (clivagens federativas dos poderes instituídos) e ações horizontais (redes de solidariedade e cidadania intra e intermunicípios) será a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), já que este é um exemplo de espaço regional, cujas pesquisas sobre estratégias de gestão territorial podem contribuir para o estabelecimento de modelos de governança metropolitana mais adequados aos padrões atuais de complexidade nas relações socioespaciais.

Para tanto, o artigo está dividido em três partes além da introdução em curso. A parte II a seguir mostrará o contexto metropolitano fluminense na atualidade e os seus maiores problemas em termos da oferta equânime de serviços de interesse comum com funções metropolitanas. Na sua parte III, haverá a proposição de uma estrutura de gestão em rede para ambientes metropolitanos cujas ações políticas integradas entre agentes e atores reforcem a proposta de Silva (2018), para quem as governanças democráticas em Regiões

Metropolitanas desiguais deveriam seguir os pressupostos da Teoria dos Vasos Comunicantes, um sistema que, por analogia, pode buscar o equilíbrio entre espaços desiguais, a partir de forças e pesos também desiguais. Na sua parte IV haverá, finalmente, a apresentação de dois esquemas adaptados: o esquema 1 apresenta um modelo de estratégia de gestão intermunicipal cooperativada, a partir do modelo de governança cooperativa⁶ da Organização Cooperativista Brasileira (OCB), indicando uma rede de agentes e atores que, articulados, podem promover uma gestão mais vertical e horizontal, e o esquema 2, que estabelece um padrão de governança cooperativa e coparticipativa com base no desenho institucional de gerenciamento inter e intracidades de Camagni (2006). Para esse autor, os princípios básicos de uma organização territorial adequada e sustentável em cidades (e entre cidades e seus municípios) sempre nos ajudarão a responder questões fundamentais sobre a natureza, a estrutura e as leis de movimento do sistema urbano contemporâneo e da sua dimensão socioespacial. Rápidas considerações finais (IV) e as referências bibliográficas (V) fecham o artigo.

O Contexto Metropolitano Fluminense Atual: um espaço regional para estudos singulares de geografia política no Brasil

A grande expansão urbana brasileira desde 1950, notadamente nas capitais da macrorregião Sudeste do país, densificou as relações espaciais entre diversas cidades; todavia, as suas capacidades de gestão territorial mantiveram-se fragmentadas devido às competências federativas das escalas administrativas em vigor. Mesmo conurbadas em um processo urbano avassalador denominado de 'urbanização terciária' (Santos, 1988), 'cidades milionárias' regionalizadas e oficializadas como nós de Regiões metropolitanas (RM), estabeleceram, a partir de 1973, uma nova ordem hierárquica na rede urbana do país, e mantiveram importantes serviços públicos territorialmente fragmentados, com competências administrativas difusas e concorrentes, o que tornou a qualidade deles altamente questionável.

Levando-se em conta o alto grau de desigualdade socioespacial entre os municípios em RM brasileiras, seus espaços conurbados possuem enormes disparidades na distribuição dos sistemas de água potável e de tratamento de esgotos domésticos, nos sistemas de coleta, transporte e deposição de resíduos sólidos, na segurança pública, e demais serviços. Tal condição afeta o cotidiano de milhões de pessoas que se aglomeram nos territórios municipais como os da RMRJ⁷, que sofrem pela insuficiência desses serviços, naturalizados como 'ineficientes' e mesmo 'inexistentes', pelos moradores à margem de modelos de qualidade de vida geradores de bem estar socioambiental em escalas mais amplas (exemplificado na FIGURA 1, a seguir, em relação ao acesso diferencial ao esgotamento sanitário). O poder municipal brasileiro ainda está desconectado das dinâmicas regionais nas quais se incluem seus municípios, e assim os gestores eleitos perdem a oportunidade de tratar os problemas da oferta de serviços essenciais para os cidadãos locais com base nos aspectos geográficos e ecológicos dos territórios regionais⁸

Percentual da população total municipal atendida com esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 2017 (SNIS)

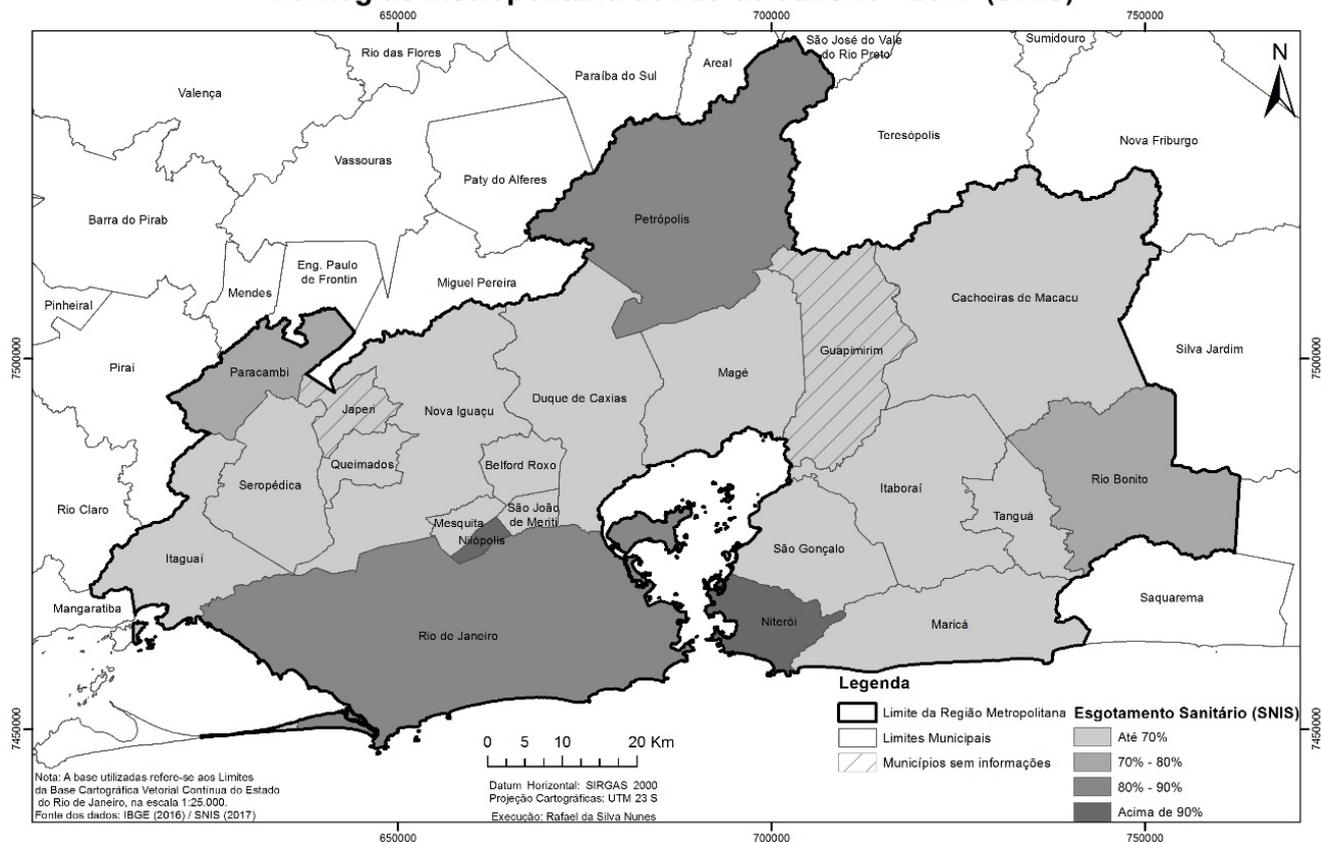


Figura 1
 Fonte: ibge (2016)/snis (2017)

Os municípios conurbados em uma região metropolitana brasileira cooperam e coparticipam muito pouco das demandas dos seus vizinhos, o que enfraquece as forças horizontais e verticais que poderiam tornar tais regiões mais autônomas para resolver questões básicas e problemas estruturantes. Tal incompetência em lidar com problemas locais vem das deliberações mal alinhavadas da Constituição municipalista de 1988, que deixou passar a percepção espacial de que “quando existe uma conurbação, os interesses são interpenetrados, e, portanto, não se percebe mais onde termina um município e começa outro, e aí não se pode falar mais em interesse predominantemente local; o interesse passa a ser regional, sendo isso que viabiliza escala entre todos.” (Villela Souto, 2005, p.156)

No caso da Região metropolitana do Rio de Janeiro, a concentração de cerca de 72% da população da unidade federada em somente 22 dos seus 92 municípios (IBGE, 2018) faz com que a observação destacada na reflexão do tributarista acima seja ainda mais expressiva, considerando-se a condição demográfica dessa macrorregião no contexto estadual. Na FIGURA 2 da página a seguir é fácil observar a conurbação dos municípios metropolitanos do Rio de Janeiro⁹.

Densidade Populacional em áreas urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

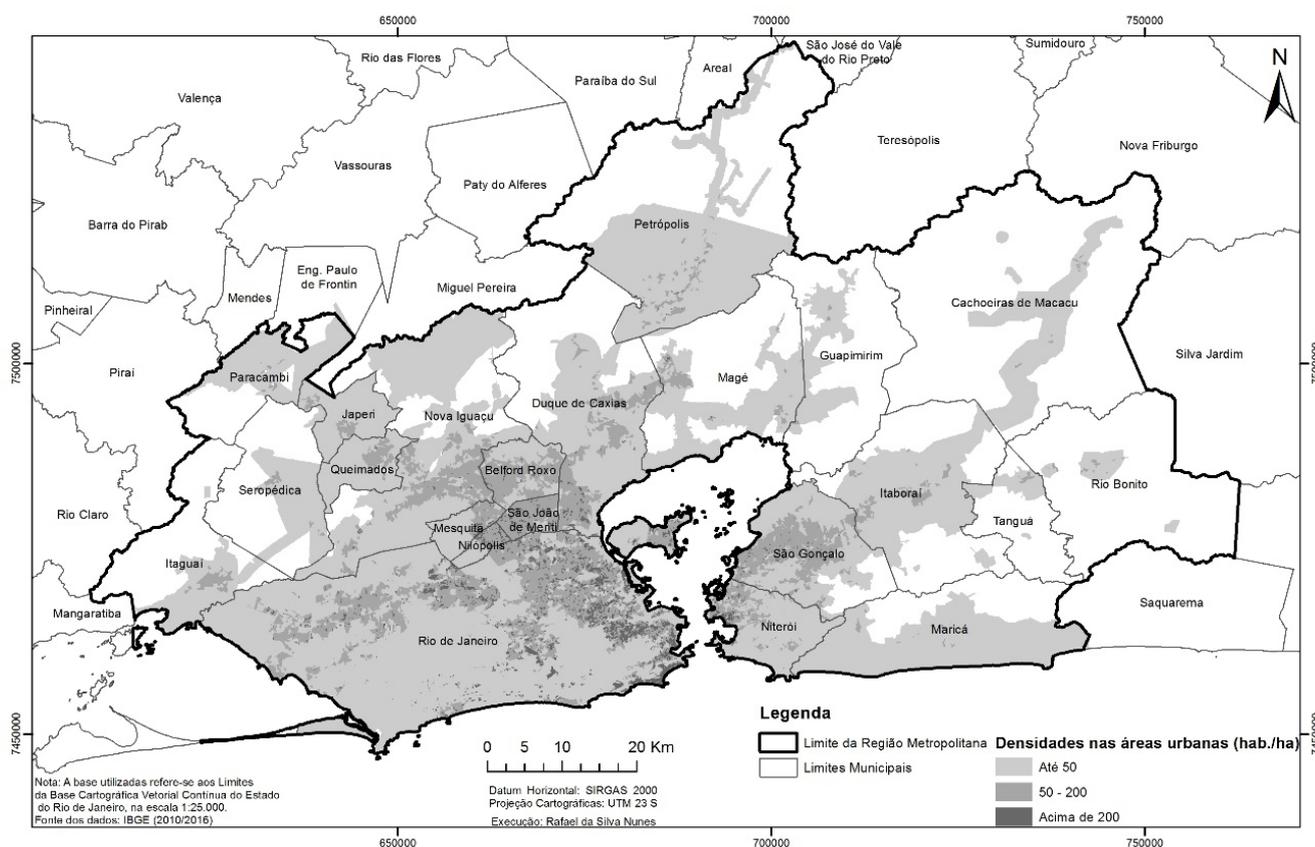


Figura 2
Fonte: ibge (2016)/snis (2017)

Apesar das mudanças político-administrativas impostas à cidade do Rio de Janeiro desde a sua fundação em 1565, e as diferentes arquiteturas de gestão sofridas pelo seu espaço urbano, em contextos históricos e escalares diferenciados (colonial, imperial, republicano, metropolitano...), o foco da análise aqui proposta deve ser dado ao processo de fusão entre os antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975.

Enquanto o 'perfil cosmopolita' atual da cidade do Rio de Janeiro veio se consolidando na população carioca durante os vários momentos político-administrativos vivenciados na cidade-município - ter sido sempre a 'sede', desde 1763 criou uma marca da urbanidade e capitalidade na gestão central do país - o antigo estado do Rio de Janeiro manteve o tradicionalismo de suas atividades rurais ligadas ao modelo agrário-exportador e da história do Brasil como 'unidade nacional', e foi pouco modificado até a chegada, via Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II), entre 1972 e 1979, dos projetos de modernização logística e energética implementados durante os Governos militares para o estado, notadamente a partir da fusão político-administrativa e territorial da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975.

Todavia, deve-se considerar que, desde meados do século XIX, e, com maior intensidade, ao longo do século XX, a periferia imediata do Município Neutro/Distrito Federal foi sendo ocupada cada vez mais rapidamente, o que possibilitou a densificação demográfica dos seus núcleos urbanos, que eram ainda tímidos no início do século XX. (Silva, 2018)

Como reflexo desse processo urbanizador, essa região (que, mais tarde, passaria a ser nomeada de Baixada fluminense, e conhecida, nacional e internacionalmente, pelos seus índices de pobreza crônica e violência explícita) teve a população residente exponencialmente ampliada em um período de menos de um século, recebendo muitos novos habitantes advindos do território carioca (pobres que se retiravam da cidade do Rio de Janeiro pelo alto valor do solo urbano gerado pelas diversas reformas urbanas da então capital do país e por políticas públicas específicas de urbanização da área com o desmonte, pelo poder central, das atividades pri-

márias dos municípios limítrofes à capital federal) e dos municípios do interior do estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, além da macrorregião Nordeste do país, populações afetadas por diversos níveis de escassez.

Índice de Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana do Rio de Janeiro 2010 (PNUD)

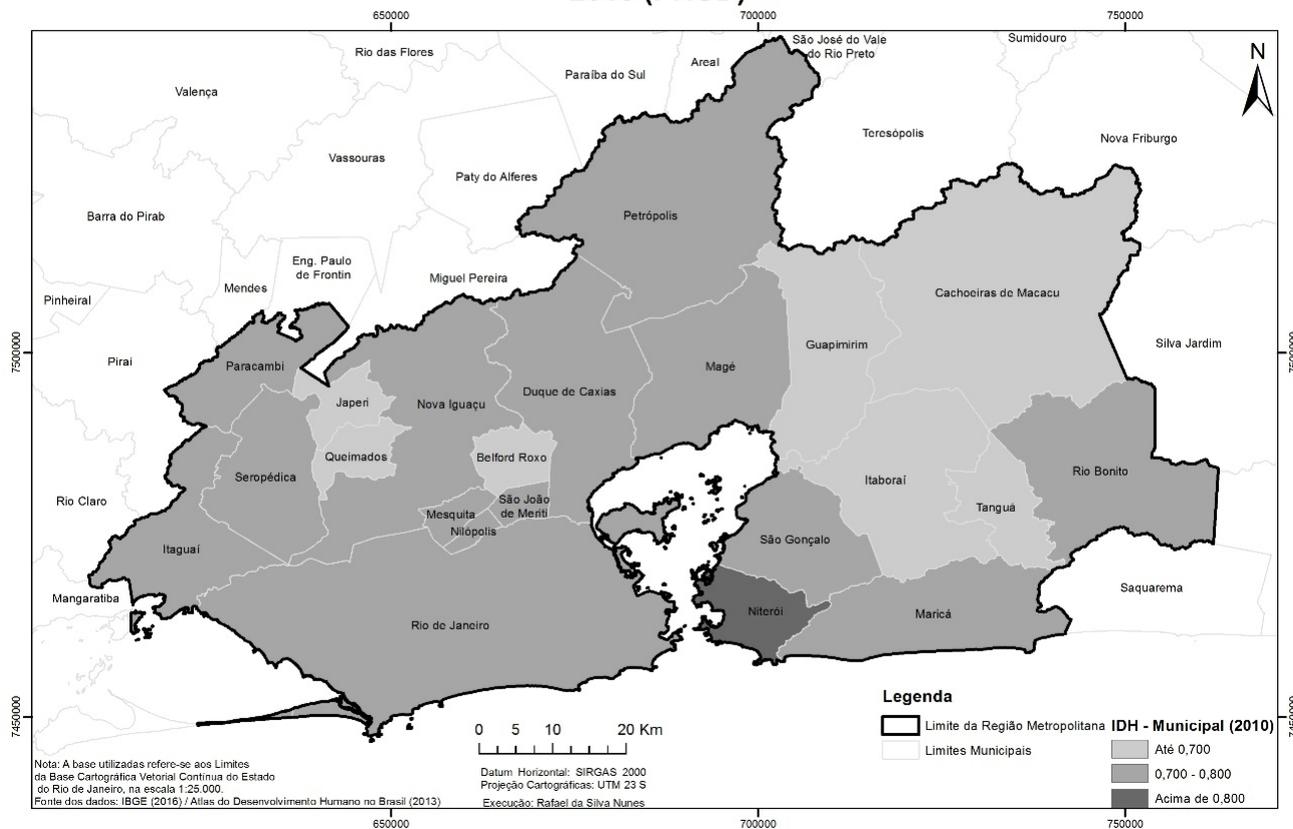


Figura 3

Fonte: ibge (2016)/atlas do desenvolvimento humano no brasil (2017)

Com a ampliação numérica da população dos municípios limítrofes na faixa imediata da fronteira carioca/fluminense, o outrora ‘cinturão verde da capital do país’ conurbou-se ao longo do século XX, ao mesmo tempo em que o antigo estado do Rio de Janeiro perdia quantidades absolutas de população, esvaziando-se municípios demograficamente, em uma situação que perduraria até os anos de 1990 (Silva, 2016, 2017). A FIGURA 3 acima reforça a ideia de uma fragilidade em termos do IDH-Municipal entre os 22 municípios que compõem hoje a RMRJ, identificando-se um claro desequilíbrio no desenvolvimento da faixa imediata da fronteira carioca / municípios fluminenses ao norte da metrópole carioca (Municípios da Baixada fluminense como Belford Roxo, Queimados e Japeri), além de grande parte da sub-região do Leste metropolitano da atual metrópole carioca.

No atual contexto de crise fiscal e política do país, (e, especificamente, a da unidade federada Rio de Janeiro depois de quase uma década – de 2006 a 2014 – de uma falsa sensação de pujança econômica com o crescimento ‘pouco sustentável’ de investimentos no território fluminense) novas formas de gestão dos territórios voltaram a ser discutidas em um contexto de ‘mudanças sustentáveis’.

A modernização do ‘novo’ estado do Rio de Janeiro de 1975 trouxe algumas importantes redes infraestruturais (como as de gás e óleo), rodovias e outros aspectos associados à natureza (projetos de proteção à Mata Atlântica) para o território fluminense; todavia, as maiores transformações foram realizadas no território carioca, desde então, tanto por governos municipais quanto estaduais, afetando o equilíbrio na RMRJ e em toda unidade subnacional estado do Rio de Janeiro.

Dentre os mais recentes estudos sobre os atuais caminhos para a retomada do crescimento do estado do Rio de Janeiro, destaca-se o discurso institucional e das forças produtivas / entidades de classe' de que a 'desconcentração' (de serviços, investimentos, população...) é um caminho fundamental¹⁰ para a democratização espacial para as 'funções metropolitanas'. Estas devem servir, com máxima prioridade, quem vive nos territórios onde a vida cotidiana acontece, e quando coordenadas por agentes exógenos aos espaços regionais metropolitanos, por exemplo, tendem a ser insuficientes e mal gerenciadas. Com base na legislação sobre este tema, as reflexões de Grau (1974) são muito pertinentes, pois para o jurista, no auge dos governos militares brasileiros (1971), as funções metropolitanas passam a ser consideradas aquelas *"atividades e serviços urbanos, ou parte destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação, resultem em conexões e interferências recíprocas entre diferentes municípios, exigindo ação unificada e planejada que ultrapasse seus limites institucionais."* (Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, 1971, p. 189).

Nas visões de Alves (1998) e Grau (2000), as funções metropolitanas são estratégias político-institucionais para que os serviços se tornem públicos e equanimemente espacializados em um dado recorte regional. Para os juristas, as regiões serão consideradas, de fato, metropolitanas quando certos serviços tenham um tratamento comum e integrado, dando forma pública a eles através da rede de municípios conurbados, que os ofertarão de forma horizontal com a participação vertical dos poderes públicos. Tal abordagem se justifica pela necessária confiança político-institucional instituinte criada com a consolidação de uma sociedade supraterritorializada - entendendo-a como a organização socioespacial cujas ações conjuntas envolvem atores e agentes que usufruem coletivamente das funções metropolitanas da região e para onde a gestão precisa direcionar as suas ações principais.

Governanças Metropolitanas em Espaços Desiguais: equilíbrios decisórios em um jogo de 'perdas e ganhos' de rendas correntes e ações políticas

A partir de quadros institucionais de governos em diferentes escalas, seus agentes políticos e atores sociais (cujas intencionalidades, redes e ações convergem e/ou divergem em políticas setoriais diversas) é que a governança metropolitana deve ser considerada. O fator de indução das metrópoles como *core areas* na definição dos arranjos institucionais voltados para a cooperação poderá ser discursivo, deliberativo e/ou implementador focal das políticas públicas, definindo-se o tom e a intensidade das múltiplas gestões regionais. Nesse contexto, o nível de coesão político-territorial dará o tom das transformações socioespaciais cuja realização societária estará na realização de uma justiça social baseada na oferta de melhores serviços para as populações da região. Nas possibilidades das boas gestões locais para boas governanças regionais, o conhecimento dos limites dos espaços de escassez, iniquidade e falta de oportunidades se torna a chave para que a esperança comunitária se mantenha na utopia da vida cotidiana.

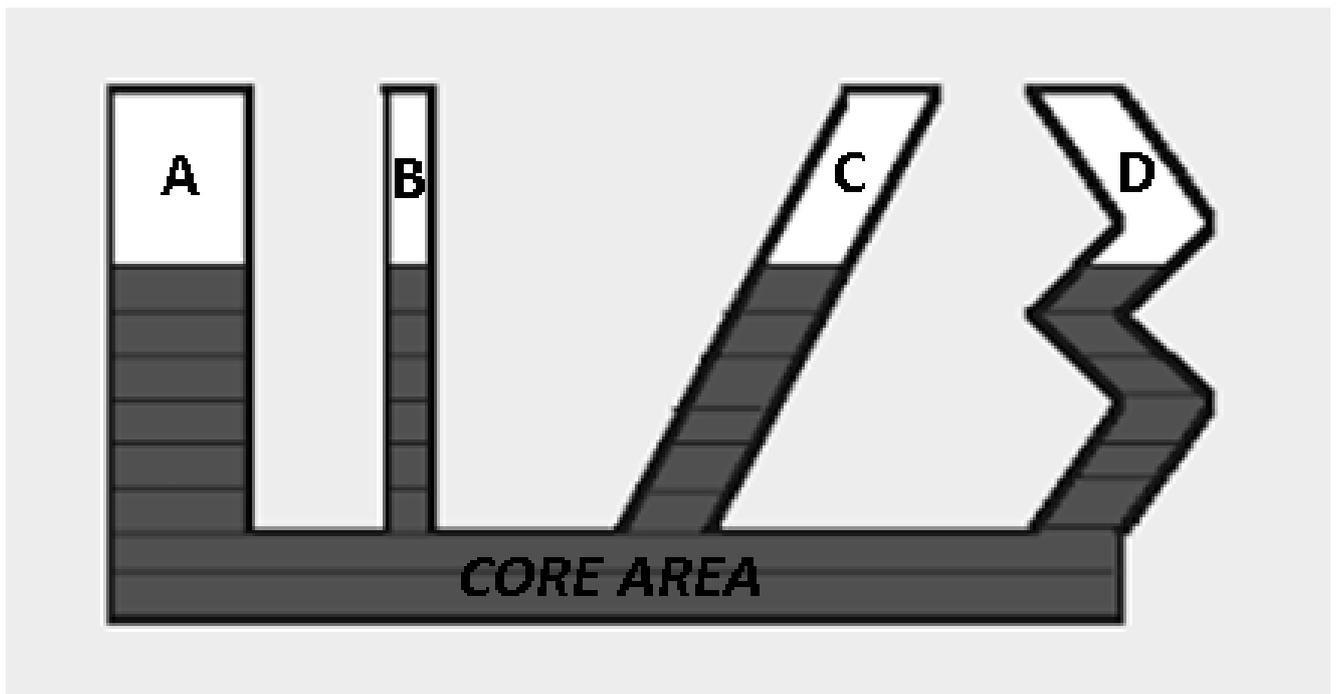


FIGURA 4: Sistema de Vasos Comunicantes. Equilíbrio entre os mesmos conteúdos (serviços, por exemplo) em formas diferentes.
Lógica regional para o desenvolvimento de unidades territoriais desiguais.
FONTE: Maria Helena Rodrigues GOMES (1985, p.15). Adaptado.

A definição de boas práticas de governança vem ao encontro da necessidade de redução das assimetrias presentes no federalismo brasileiro, assim como na expressiva desigualdade socioespacial dos territórios regionalizados pelo fato metropolitano (em escalas macro e micro), das unidades subnacionais e mesmo dos municípios em uma mesma região não metropolitana.

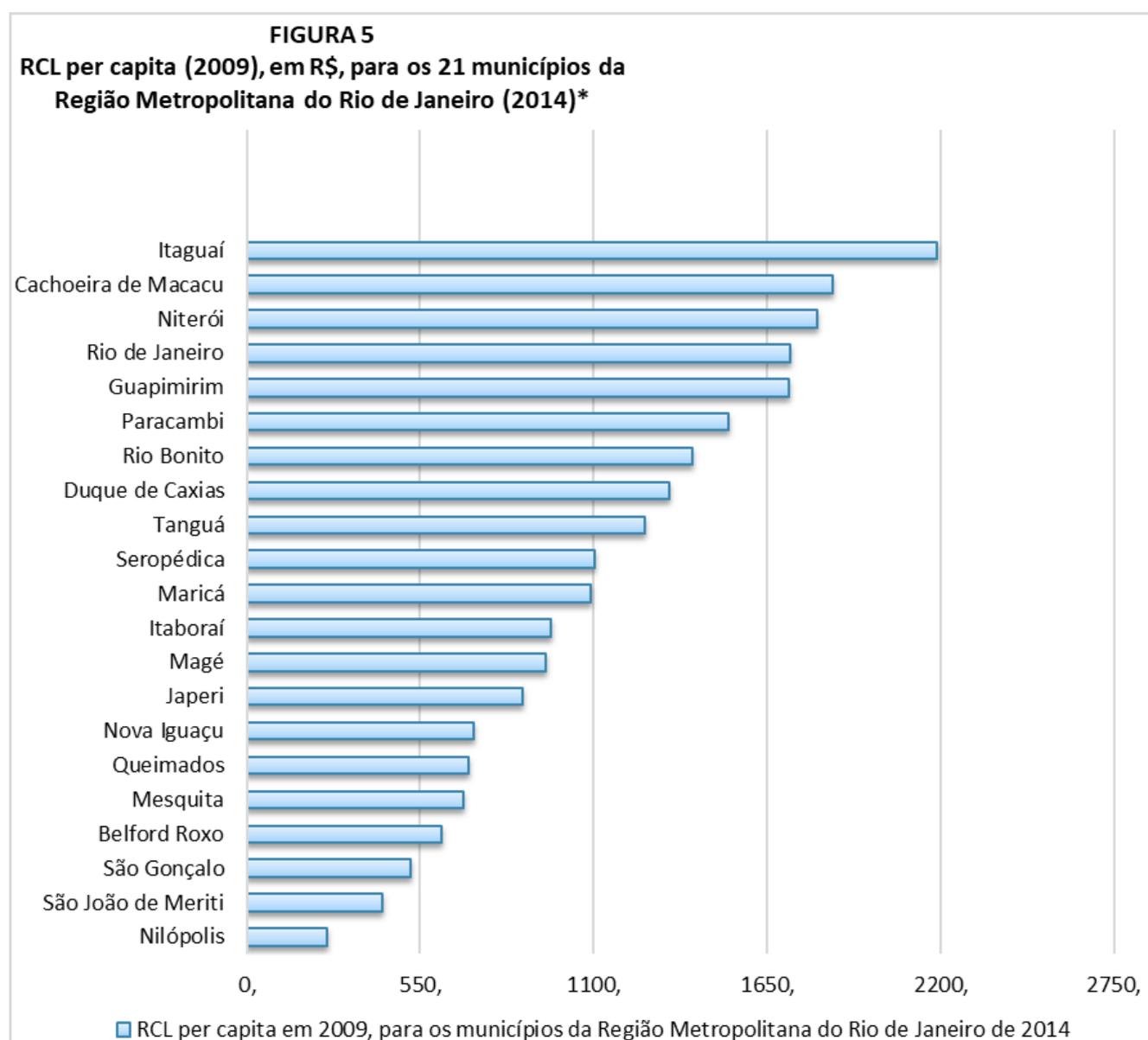
Sob esses aspectos de âmbito territorial, institucional e econômico, Silva (2018) propõe um modelo de governança cooperativa / coparticipativa nas Regiões Metropolitanas brasileiras, a partir da ideia da teoria dos vasos comunicantes. Essa referência metodológica tensiona o espaço a conceber, via territórios, arquiteturas complexas de ação política voltadas para 'o reequilíbrio' dos padrões socioespaciais. O mesmo autor refere-se ao sistema de vasos comunicantes como aquele que poderia gerar forte dinâmica associativista e consorciada entre os vários municípios componentes de uma mesma região metropolitana, concepção legal que rege os serviços de 'funções metropolitanas' no Brasil.

Considerando-se a FIGURA 4 da página anterior, os vasos A, B, C e D representam municípios desiguais na sua forma e conteúdo em uma mesma região metropolitana, sendo que cada um deles exerceria as suas ações de gestão com base nas especificidades socioespaciais, culturais e econômicas dos seus territórios, reequilibrando o acesso de cada um deles aos serviços essenciais da vida metropolitana. Na base do sistema está o município *core area* da região (a metrópole), que induzirá políticas públicas setoriais na direção da resolução das deficiências e dificuldades, e no estímulo das potencialidades de cada um dos seus membros em um processo de autonomização regional via cooperação e colaboração vertical e horizontal.

Portanto, uma governança metropolitana mais equânime se dará a partir das características particulares e singulares (sistema ecológico, estruturas produtivas e de desenvolvimento socioespacial, padrões de infraestruturas, nível de renda, densidade demográfica, padrões de consumo...) das unidades político territoriais desiguais constituintes do conjunto regional. A posição de destaque desses 'nós' metropolitanos será a chave para reequilibrar, regularmente, as forças que definem as prioridades das diversas políticas públicas que buscam o reequilíbrio do sistema entre 'municípios comunicantes entre si'. Sendo desiguais e, muitas vezes, complementares, os municípios podem atuar como uma 'única' força política (de acordo com o sentido da 'solidariedade horizontal' defendida por Santos, em 1996) em prol de melhor simetria no acesso às funções metropolitanas. Os

municípios regionalizados, com menores imposições externas (devido ao crescimento da sua autonomia interna e interacional) e abertos ao equilíbrio endógeno, tornar-se-iam os campos para a construção da equidade espacial.

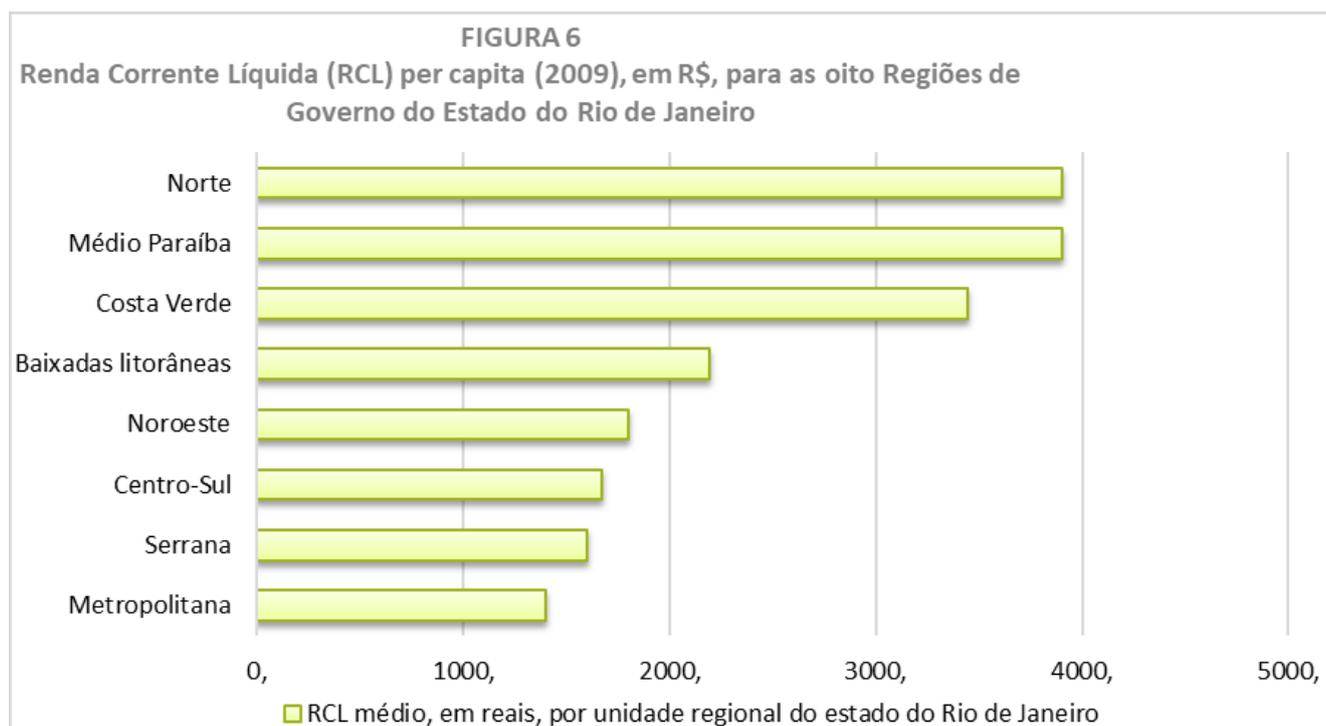
Um exemplo do desafio para o exercício sustentável de governança metropolitana no Brasil é o que pode ser observado na qualidade da gestão municipal identificada a partir das rendas correntes líquidas (RCL)¹¹ *per capita* dos municípios que compõem essas regiões brasileiras. Observe a FIGURA 5 na página a seguir. Nela verifica-se que municípios carentes de infraestruturas básicas, como Itaguaí e Cachoeira de Macacu, por exemplo, têm rendas correntes líquidas maiores do que municípios melhor estruturados. Isto pode indicar que a deficiência da aplicação dos recursos correntes desses municípios em serviços essenciais (como o exemplo mostrado na FIGURA 1 - esgotamento sanitário) indica uma ineficiência na gestão municipal, o que atrapalhará ainda mais um projeto de governança metropolitana. Espera-se que os municípios com maiores rendas líquidas tenham



* Dos dados coletados no documento oficial do TCU, de 2009, foram incorporados à RMRJ os municípios de Cachoeira de Macacu e Rio Bonito, como era em 2014.

FONTE: Secretaria de Planejamento do Rio de Janeiro, 2009.

Além do problema identificado, na RMRJ, com base nos dados dos orçamentos municipais de 2009 apresentados na FIGURA 5, há expressivas diferenças intermunicipais entre as RCL *per capita*. Com um orçamento 8,6 vezes maior do que o de Nilópolis (a menor RCL em 2009 da RMRJ), Itaguaí (o maior RCL em 2009 da mesma região) tinha uma população residente quase 1,5 vezes inferior ao do município da Baixada fluminense, o que ampliava a capacidade do poder local itaguaense em investir mais recursos em prol dos serviços essenciais em seu território municipal, mas isso não é realizado. Já o município carioca do Rio de Janeiro, apesar de possuir 53,4% de toda população da RMRJ, ainda manteve uma média corrente de R\$ 1.686,63 *per capita*, ficando abaixo somente dos municípios metropolitanos de Niterói, Cachoeira de Macacu e Itaguaí (SECPLAN-RJ, 2009). Assim sendo, a centralidade do Rio de Janeiro na RMRJ reforça a noção de que é a partir da cidade carioca que grandes sinergias regionais devem ser iniciadas, já que mais do que arrecadar recursos diversos via captação de investimentos advindos de múltiplas áreas, o maior captador de captação de recursos e de força política e interação inter-regional é o município do Rio de Janeiro. Já a RMRJ, no mesmo ano, possuía cerca de 72% de toda a população do estado, o que tornava a sua ação na unidade subnacional vital para o andamento dos instrumentos de governança cooperativos e colaborativos aqui defendidos. Sendo assim, se o sentido da governança sustentável é o de fortalecer a base regional das populações conurbadas, então o estabelecimento de lógicas 'comunicantes' no trato regional e intermunicipal dos recursos correntes líquidos é um dos mais importantes exercícios para uma governança voltada para a cooperação entre serviços com funções metropolitanas.



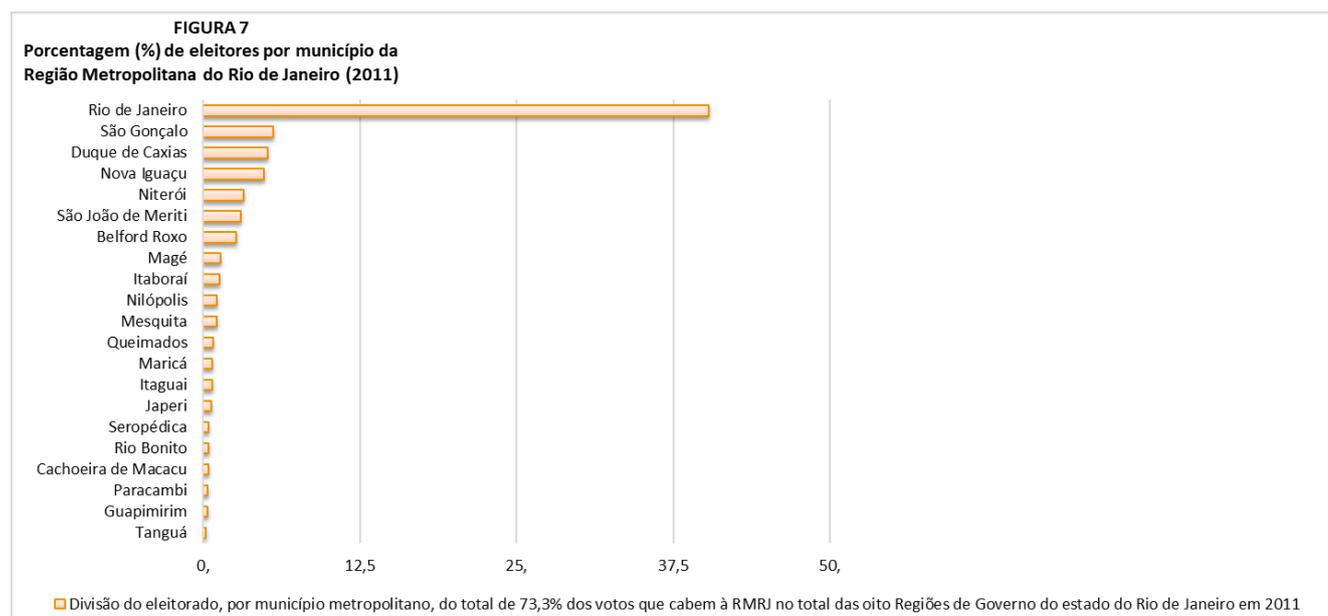
FONTE: Secretaria de Planejamento do Rio de Janeiro, 2009.

O mesmo se repetiu entre outra escala: a das oito Regiões de Governo do estado do Rio de Janeiro, como se pode observar na FIGURA 6. Com uma RCL de R\$ 3.899,24 (a maior do estado no ano de 2009), a Região Norte fluminense, se comparada à RMRJ (a menor renda corrente para o mesmo ano) com seus R\$ 1.401,11, possuía uma população quase 13 vezes menor do que a metropolitana, o que mostra o potencial regional do interior fluminense para o desenvolvimento de estratégias de gestão intermunicipal mais autônomas nos municípios mais distantes da *core area* estadual. A implementação de políticas regionais de desenvolvimento regional pode proporcionar mais equidade na oferta dos serviços essenciais, a partir da emergência de novos agentes econômicos forjados na confiabilidade e

comunitarismo regional, desonerando as Regiões Metropolitanas e outras escalas verticais do poder instituído por ações políticas ligadas aos cotidianos regionais na escala estadual.

Ainda em relação às oito Regiões de Governo da FIGURA 6, a Região Metropolitana fluminense tem os municípios com os menores valores de RCL *per capita*, apesar de toda a sua importância. No extremo oposto estão as Regiões da Costa Verde e do Norte – cujos municípios se destacam pela notável desigualdade de recursos públicos – com os três ‘mais ricos’ governos municipais de todo o estado (Quissamã, São João da Barra e Macaé). As Baixadas Litorâneas se sobressaem igualmente pela desigualdade intermunicipal, uma vez que possui três municípios entre os dez ‘mais ricos’ do estado e três entre os 20 de menor RCL *per capita*. (SECPLAN-RJ, 2009)

A seguir, a FIGURA 7 mostra uma situação estrutural bastante preocupante em termos das redes de solidariedade horizontais: a sobrecarga da *core area* metropolitana na participação política instituída nesse espaço regional. Com mais de 40% dos eleitores regionais em seu território, o município do Rio de Janeiro se torna o ‘grande problema político’ a ser resolvido na escala regional metropolitana. Com os votos para governador da unidade subnacional Rio de Janeiro se concentrando, majoritariamente, no município carioca (e 73% na RMRJ em relação às demais Regiões de Governo), a dimensão regional dos poderes instituídos é fundamentalmente gerada no território carioca. Portanto, para efeito regional, as ações do Legislativo municipal necessitam criar mecanismos de articulação intermunicipal para que as representações políticas na escala metropolitana possam ser mais equilibradas.



* Dos dados coletados no documento oficial do TCU, de 2009, foram incorporados à RMRJ os municípios de Cachoeira de Macacu e Rio Bonito, como era em 2014.

FONTE: Secretaria de Planejamento do Rio de Janeiro, 2009.

Os problemas estão postos e caberá aos estudiosos buscarem estratégias diversas para a aplicação concreta de políticas públicas regionais baseadas na capacidade de administração de problemas e recursos financeiros líquidos comuns em prol da coletividade conurbada. A governança cooperativa, nesse sentido, seria um conjunto de mecanismos e redes regionais, internos e externos, que permitiriam aos municípios definir e assegurar a execução dos objetivos dos sistemas cooperativados de serviços públicos comuns. Estes, sistemicamente articulados, garantiriam as condições gerais de isonomia dos serviços essenciais, a partir dos conceitos de segurança, eficiência e redução de riscos.

Exercitando as Capacidades de Gestão Intermunicipal e Governança Metropolitana: em busca de um território metropolitano mais simétrico

Buscar um modelo de governança metropolitana pautado no dinamismo das cidades cosmopolitas dos dias atuais exige uma capacidade de gestão que não se abstenha, de nenhuma forma, de demandas coletivas em torno da equidade por qualidade de vida, ao mesmo tempo em que não se deve negar a realização das dinâmicas materiais desses espaços milionários. Assim sendo, a compatibilização entre a ação democrática e participativa e o empreendedorismo cooperativista precisa ser realizada na fronteira entre o possível e o utópico, unindo pessoas, projetos e compartilhando resultados, como propõe o movimento cooperativista contemporâneo. Este busca a prosperidade conjunta, o atendimento às necessidades de grupos diversos, promovendo, simultaneamente, o crescimento econômico sustentável e a inclusão social. (OCB, 2016)

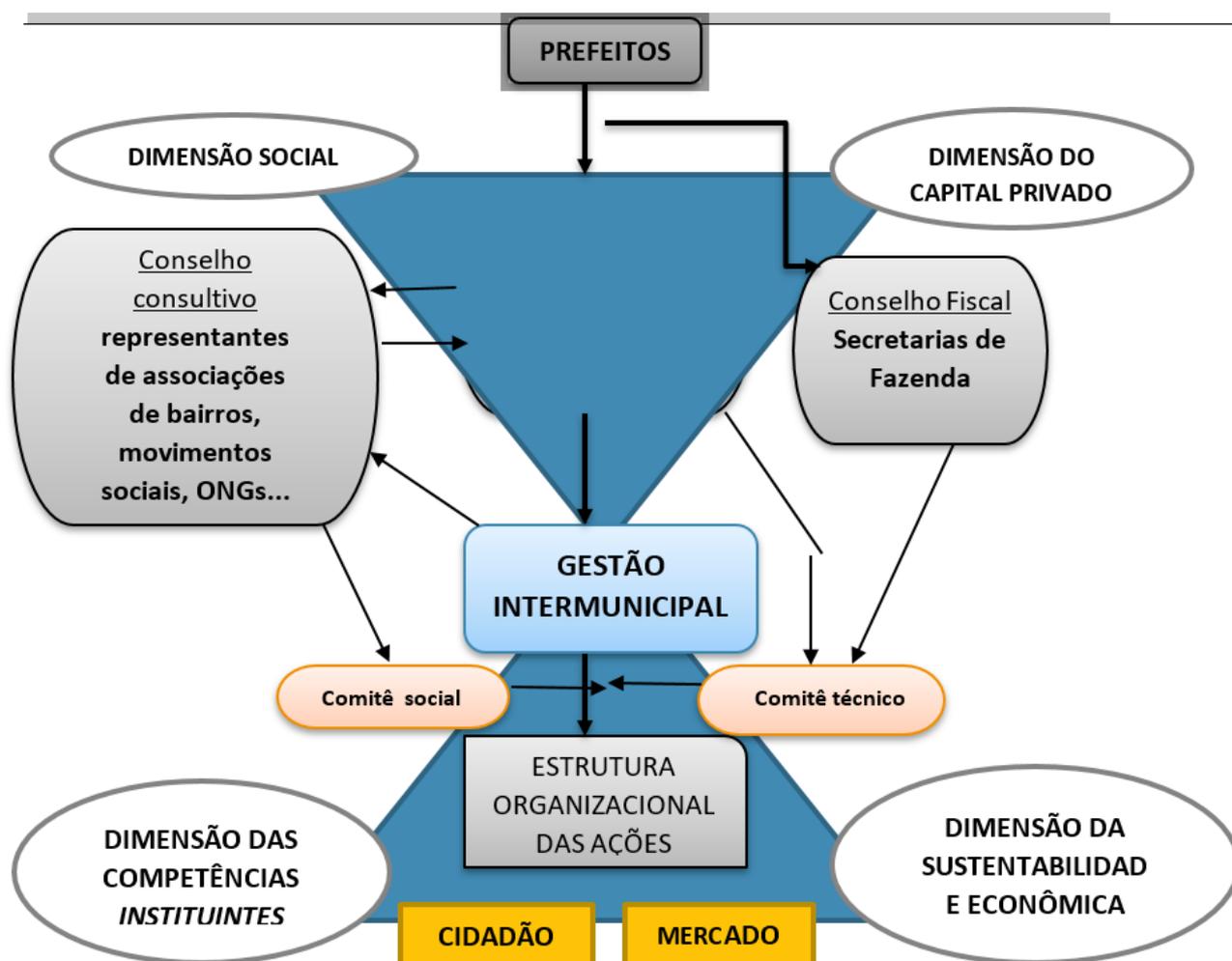


Figura 8: gestão intermunicipal cooperativada e suas dimensões

Ao serem constituídos como unidades político-territoriais, os municípios devem atender seus cidadãos, representando-os em operações econômicas diversas para assim fortalecerem o seu poder de negociação e espaço no mercado. Em uma governança cooperativa, a distribuição de resultados está vinculada às operações efetuadas pelo conjunto dos atores políticos no escopo regional, onde o direito ao voto e às decisões serão tomadas em esferas deliberativas diferenciadas e que contribuirão em sua funcionalidade para estabelecer, democraticamente, valores de ajuda mútua, responsabilidade, igualdade, equidade e solidariedade socioespacial.

Aos estudiosos da Geografia política brasileira, cabem estudos sobre as potencialidades regionais voltadas para a governança cooperativa e coparticipativa, a partir de gestões criadoras de sinergias e interdependências entre unidades políticas instituídas. Para a resolução de variados problemas espaciais, tais arquiteturas precisam focar-se na construção de modelos de governança que atendam aos desejos cooperativados, como se pode observar na FIGURA 8, da página anterior.

Antes da proposição de um modelo de governança cooperativa em escala metropolitana, necessita-se entender, primeiramente, a dinâmica de uma gestão intermunicipal que vem sendo encampada, lentamente, desde a constituição municipalista de 1988. Com competências muito amplas e, muitas vezes, além da sua capacidade de gestão sobre processos fundamentais (Abrucio & Sydow, 2018), os municípios passam a buscar modelos de gestão com capacidade de ‘cooperativar’ demandas comuns que, quando trabalhadas em conjunto, podem surtir efeitos bastante positivos. Assim sendo, observa-se que o corpo gestor executivo (através dos Prefeitos e seus auxiliares diretos como os secretários municipais de Planejamento e da Fazenda) definirá uma agenda de gestão intermunicipal. Esta, por sua vez, será mediada por um Conselho Consultivo do qual farão parte as representações instituintes dos Conselheiros Municipais, por exemplo, ou dos organismos da sociedade civil capazes de priorizar demandas sociais coletivas nos municípios envolvidos.

As estratégias para essa consulta serão bem diversificadas e comporão um rol de modelos bem e mal sucedidos de organização da sociedade civil. Nessa dinâmica de erros e acertos, a sociedade brasileira vai aprendendo a dinâmica da democracia através das práticas de cooptação, acordos, apoios e demais formas de busca da chamada ‘justiça social’. As idas e vindas da agenda da gestão intermunicipal terá um fim conforme for a capacidade de os atores entenderem que desistências, perdas e dissensos são também resultado de práticas políticas na gestão dos territórios. Finalizadas as discussões, dois comitês (técnico e social) serão os responsáveis não apenas pela observação da estruturação das ações nos territórios envolvidos, mas pela coparticipação cidadã através de atuações e co-responsabilizações nas decisões e ações que devem atender tanto às demandas sociais quanto às que promovam a sustentabilidade econômica das práticas espaciais voltadas para o mercado e a auto realização de grupos investidores locais e regionais. E assim a gestão intermunicipal cooperativada possibilitará a resolução de problemas que afetam as quatro dimensões destacadas para esse padrão de ação: 1) a social, 2) a do capital privado, 3) a da sustentabilidade econômica e 4) a das competências instituintes, autonomizando as pessoas e os investidores desses espaços.



Estabelecido o padrão complexo da gestão cooperativada, o tema das governanças metropolitanas ganhará destaque. Nesse sentido, o grande exercício de gestão cooperativada deve ser voltado à escala da ação da prática da governança. Neste ponto do artigo, o foco da discussão se refere à escala metropolitana, um das condições mais expressivas para as tramas demográficas e populacionais da democracia brasileira atual (cerca de 130 dos 210 milhões de brasileiros vivem hoje, 2019, em Regiões Metropolitana e RIDES, o que torna as RM fontes expressivas de recursos políticos, econômicos e humanos para práticas políticas instituídas e instituintes). Chama-se atenção, contudo, que mesmo a extensão expressiva desses espaços regionais não dão conta da natureza de certos fenômenos geográficos, o que impõe outras assertivas espaciais que envolvem dinâmicas e forças para 'além dos territórios instituídos'; o segundo ponto refere-se aos marcos normativos das gestões, tema sobre o qual o país se debruçará nos anos vindouros, pois o atual modelo federativo brasileiro deixa sem solução problemas significativos com relação aos modelos de gestão dos territórios, com competências conflitivas e competitivas, e modelos políticos sem redes de conexão sistêmica entre os corpos administrativo e burocrático do Estado, por exemplo; e um terceiro e fundamental ponto, o dos modelos mais dinâmicos, heterodoxos e propositivos de estratégias de gestão, que escasseiam nos ambientes institucionais e acadêmicos do país na atualidade.

Nesse sentido, a FIGURA 9, mesmo voltada para as relações cidade-cidade, propõe-se a ser um primeiro ensaio de aproximação entre as gestões cooperativas e as governanças na escala regional metropolitana, exercício que estimula a produção de modelos mais alinhados com as estratégias de cooperação e coparticipação em espaços conurbados no espectro urbano-metropolitano. O esquema adaptado busca mecanismos de ações políticas capazes de promover autonomias em momentos cruciais das decisões sobre projetos de desenvolvimento em múltiplas escalas. Entendendo as metrópoles pela sua desigualdade no Brasil contemporâneo, as tensões crescem velozmente em problemas comuns e, às vezes, são altamente imbricados no cotidiano das manchas metropolitanas. Assim sendo, o esquema em análise pode ser dividido em três partes: A) a estrutura da gestão da core area da RM; B) a

estrutura da governança da RM e; finalmente, C) a governança metropolitana propriamente dita no seu conjunto de intersecções escalares.

No tópico A, a ação do Governo municipal metropolitano proporcionará o nível vertical das relações políticas entre as demais esferas do poder instituído (no caso brasileiro, os Governos estadual e federal) na busca por sinergias e contrapartidas que possibilitem, com clareza, a definição das competências institucionais geradas por uma rede institucional de poder. Para tanto, a coleta e mensuração de dados precisa ser mais bem pensada em rede, pois os dados derivados por metodologias díspares dos poderes instituídos no levantamento de informações socioespaciais geram diagnósticos conflituosos sobre as demandas espaciais, afetando a clareza dos problemas comuns a serem resolvidos / melhorados na escala metropolitana¹². Tão complexo quanto as decisões setoriais entre os Executivos municipal, estadual e federal são os acordos entre as autarquias dessas esferas decisórias, seja pelo perfil das burocracias dominantes (as forças partidárias são importantes nesse contexto), ou pelo acesso e domínio das técnicas de controle dos dados espaciais.

No tópico B, os prefeitos dos municípios componentes da RM em questão devem vislumbrar mecanismos políticos instituintes e instituídos possíveis para que seja alavancado os desejos e necessidades das populações regionais. Assessorados por Vereadores e Movimentos sociais diversos e mobilizadores das questões mais prementes dos seus municípios, a força de coesão entre os Legisladores municipais e a sociedade civil dará o tom da pressão política sobre os Executivos tanto o da *core area* regional (o município-sede) quanto o do Governo estadual e os representantes do Executivo federal (suas autarquias, por exemplo). Nesse jogo entre forças políticas diversas, os Vereadores do município central são os vetores imprescindíveis para a criação de um fórum regional de significância metropolitana, cujo somatório de forças e intencionalidades impulsionaria as ações estruturantes para problemas comuns. Sem esses Vereadores, não há força de coesão político-regional capaz de dar suporte às demandas regionais. Nesse sentido, cabe chamar atenção para a importância dos Deputados estaduais eleitos com os votos metropolitanos, que se tornam responsáveis pela pressão política junto ao Governo estadual para o fortalecimento de uma agenda regional metropolitana. O mesmo se refere aos Deputados federais em relação à pressão do Executivo nacional para reforçar a ação política sobre agentes e atores diversos.

No tópico C, o da governança metropolitana em si, a sinergia mais importante para o modelo apresentado é a intensa comunicação entre os três níveis do Executivo: os Prefeitos dos municípios centrais, Governadores de Estado (no caso das RIDES, os Governadores das unidades da Federação envolvidos) e os Representantes das autarquias federais. A governança metropolitana assessorada por comitês regionais (como defendido por Alves, em 1986) reduz a centralidade da *core area* e, mesmo que os seus sócios (leia-se os municípios) não tenham os mesmos objetivos e interesses, problemas comuns são reduzidos no que se refere apenas à relação entre gestores e cidadãos. Estes podem não ter os mesmos objetivos e interesses que os Prefeitos, mas a sua força de coesão em rede com os Vereadores pode conduzir as políticas públicas de acordo com as decisões dos Conselhos consultivos. Nesse sentido, caberá aos Prefeitos cederem às pressões populares que, por naturezas diversas, são o problema clássico para a governança regional sustentável: a capacidade das mudanças de planos para a aplicação dos processos de gestão cooperativa.

Considerações

não há receitas prontas que indiquem quais são os modelos de gestão que garantem sucesso para uma governança metropolitana sustentável. Mas o fato é que a gestão das funções metropolitanas tende a ter menor ou maior sucesso em função da capacidade local de se estabelecer a articulação entre, de um lado, os esforços legislativos para atender a demandas já estabelecidas com serviços e investimentos, especialmente aquelas que resultam de passivos urbanos e sociais preexistentes e reconhecidos, e, de outro, a atenção dos Prefeitos de municípios com melhores RCL em formular estratégias de competitividade e inovação que permitam, a tais espaços, exercer suas funções de polos nas economias regionais e no mundo globalizado.

Trata-se de um modelo de gestão estratégica fundamentado nos valores e princípios cooperativistas münsterianos (Boettcher, 1974), que estabelece práticas éticas visando garantir a consecução dos objetivos sociais e assegurar a governança cooperativa de modo sustentável em consonância com os interesses dos habitantes regionais. Os impactos desse modelo deverão proporcionar: *a) ampliação da transparência da administração dos governos locais; b) facilitação da colaboração entre as unidades municipais envolvidas; c) contribuição para a sustentabilidade e perenidade do modelo cooperativista e coparticipativo; d) aprimoramento da participação dos moradores e suas representações no processo decisório (não há sustentabilidade sem corresponsabilidade); e) obtenção de melhores resultados frente aos problemas estruturais de origem econômica e financeira; f) incentivação da inovação e da melhoria da qualidade dos serviços metropolitanos; e g) aplicação da responsabilidade social e do comunitarismo como estratégia política instituinte e de coesão social.*

No âmbito espacial, as governanças metropolitanas cooperativas e coparticipativas possibilitarão: *a) a explicação da noção de aglomeração (ou sinergia) pela concentração de pessoas e equipamentos em lugares determinados, contrapondo-se à noção de dispersão e diferenciação cidade-campo; b) a acessibilidade e/ou concorrência espacial contribuindo para definir a localização das diversas atividades, residenciais e produtivas, no espaço intra e interurbano; c) a interação espacial (demanda por mobilidade e conexões) efetivada por fluxos entre pontos fixos situados em distintas localizações em uma ou diferentes cidades, a partir do usufruto de serviços diversificados e especializados; d) a definição de uma hierarquia (ou ordem) das cidades baseada nas leis de organização de espaços urbanos ampliados nas mais distintas escalas (local, regional e estadual); e e) a competitividade inter-regional que responderá pelo dinamismo de um centro metropolitano em relação aos demais centros urbanos / metropolitanos diferenciados.*

Com esse exercício de arquitetura de gestão para a governança metropolitana, espera-se que novas realidades urbano-regionais, baseadas em esforços coletivos para a melhoria da qualidade de vida no Brasil nas próximas décadas, sejam apresentadas e exercitadas por Estados, agentes e atores dos mais diversos e em múltiplas escalas, para uma reorganização espacial sustentável da atualidade.

Referências

- ABRUCIO, F.L; SYDOW, C.T. Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: o caso brasileiro. IN CARNEIRO; FREY (orgs.) Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha. Centro Alemão de Ciência e Inovação, São Paulo. 2018 (cap.3), p.47-67.
- ALVES, A. C. Saneamento Básico. Concessões, Permissões e Convênios Públicos. Bauru: EDIPRO, 1998.
- BECK, U. *Schöne neue Arbeitswelt*. Vision: Weltbürgergesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999.
- BOETTCHER, E. *Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft*. Tübingen, 1974, S. 22. R. NISBET würde dies mit "kontraktuelle Kooperation" bezeichnen. *Cooperation*. In: *Int. Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol.3, p. 386.
- CAMAGNI, R. *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch, 2006. 303 p.
- CEPERJ. Mapas regionais. Endereço eletrônico: <http://www.ceperj.rj.gov.br/>. Acesso em: 07 out. 2018.
- DAVANZO, A.M.Q. *et al.* O fato metropolitano e os desafios para sua governança. IN *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.119, p.65-83, jul./dez. 2010.
- EGLER, C. A. G. As Escalas da Economia: Uma Introdução à Dinâmica Territorial da Crise. *Revista Brasileira de Geografia*, v.53, p.229-245, 1992.
- GOMES, M.H.R. *Apostila de Mecânica dos Fluidos*. Juiz de Fora (MG): UFJF. 1985.
- GRAU, E.R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 5ª Edição. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. *Regiões Metropolitanas; regime jurídico*. São Paulo: José Bushatsky, 1974.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo demográfico de 2010. Portal do IBGE. Endereço eletrônico: <https://ibge.gov.br/>. Acesso em: 30 set. 2019.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*, 2013. 338p.
- LENCIONI, S. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. *E-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, v. Ano 6, p. 6-15, 2015.
- MACHADO, L. O. *Sociedade Urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica*. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 55, p. 5-31, 1997.
- MORAES, A.C.R.M. *Território e História no Brasil*. São Paulo: AnnaBlume, 2005.
- ORGANIZAÇÃO COOPERATIVISTA BRASILEIRO. *Manual de Governança Cooperativa*, 2016. Endereço eletrônico: <https://www.ocb.org.br/publicacao/16/manual-de-governanca-cooperativa>. Acesso: 07 out. 2019.
- PLANO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA GRANDE SÃO PAULO, Grupo Executivo da Grande São Paulo, GEGRAN, 1971.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RIBEIRO, M. A. C. Estado do Rio de Janeiro: das Capitânicas Hereditárias à uma nova divisão regional. *GEO UERJ* (2007), v. 1, p. 249-279, 2017.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

- _____. Metamorfoses do espaço habitado. São Paulo: Hucitec, 1988.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SECPLAN-RJ). Municípios em Dados. Rio de Janeiro, 2009. 334 p.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SEPLAG). Endereço eletrônico: <http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeconteudo?article-id=257671>. Acesso em: 21 jul. 2017.
- SILVA, A. C. P. Geografia política, geopolítica e gestão do território: a integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas. 1. ed. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018. v. 1. 365p.
- _____. Governanças cooperativas sustentáveis na gestão metropolitana fluminense: desafios geográficos. *GEOUERJ*, v. 1, 2017, p. 280-301.
- _____. Uma Trajetória de Investigação de Geografia Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *GEOgraphia*, v. 18, 2016, p. 95-114.
- SLAWINSKI, P.G.R. Regiões Metropolitanas e Serviços Públicos de Interesse Comum. *Revista de Dir. Proc. Geral*, Rio de Janeiro, (60), 2006, p. 214-239.
- SOUZA, M. L. Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- _____. Reflexão sobre as limitações e potencialidades de uma reforma urbana no Brasil atual. *Actas Latinoamericanas de Varsóvia*, v. 15, p. 207-228, 1993.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Dados econômicos setoriais. Endereço eletrônico: <https://portal.tcu.gov.br/control-e-fiscalizacao/#tcu-nos-estados>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- VILLELA, SOUTO, M. Ju. Parcerias Decorrentes do Programa Estadual de Desestatização. *Revista de Dir. Proc. Geral*. Rio de Janeiro, v.59, p.155/156, 2005.

NOTAS

1. Esse processo é aqui concebido como o ação/resultados das ações técnicas, políticas, institucionais e econômicas sinérgicas entre atores diversos coordenados por uma agenda de políticas públicas delimitadas e que criam condições as espaciais para transformações estruturais nas sociedades.
2. A simplificação do entendimento sobre os ordenamentos territoriais no Brasil e sua dinâmica 'puramente técnica' da tradição francesa dos anos de 1960 foi claramente esclarecida por Egler (1992), Souza (1993), Machado (1997) e Moraes (2005), não sendo a perspectiva deste capítulo nem a visão do seu autor. Um ordenamento territorial robusto na sua base de representação político-institucional e técnico-profissional deve estruturar políticas públicas absolutamente importantes para os temas da gestão dos territórios e das governanças.
3. Como 'nós' do sistema urbano de organização territorial concentradores de milhões de pessoas em cidades/municípios cada vez mais populosos, as metrópoles atuais são as centralidades das Regiões Metropolitanas (RM), irradiando as atividades de gestão financeira, econômica, técnico-científica e política regional, nacional e mundialmente. Esses nós dão às metrópoles força decisória para definir funções para outras unidades territoriais multiescalares que, no caso das RM, são os demais municípios a ela conurbados influenciados pela intensidade superlativa no agregado regional metropolitano definido institucionalmente.
4. No Brasil, as primeiras Regiões Metropolitanas (RM) foram criadas com base na exclusividade de competência do Governo federal na matéria e foram instituídas por meio da Lei Complementar Federal n.º14/1973. Desta lei foram definidas as RM de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

5. A RM do Rio de Janeiro foi delimitada e oficializada no ano seguinte, também por Lei Complementar 20/1974. Ou seja, enquanto perduraram os efeitos dessas leis complementares, o Brasil teve nove regiões metropolitanas instituídas por iniciativa do poder federal. O formato do seu aparato de gestão, composto por dois conselhos, o Deliberativo e Consultivo, era semelhante em todas elas e desconsiderava as particularidades da urbanização de cada um dos territórios em que elas eram instituídas. (Davanzo *et al*, 2010)
6. Não é o objetivo deste artigo compreender o fenômeno da metropolização como processo institucional, como divulgado pelo IPEA (2013) que refere-se, nesse sentido, aos diferentes processos legais que culminaram no atual arranjo metropolitano brasileiro, nem como indutor do poder das formas e conteúdos urbanos para além das suas regiões de ação institucional. O termo é bastante apropriado, não apenas pelo conteúdo que encerra, mas por lembrar que o processo de metropolização não se resume aos recortes espaciais ou mesmo, como aponta parte significativa da literatura sobre o tema pós-Constituição brasileira de 1988, ao processo de concentração espacial de atividades produtivas na metrópole, como apontado por Lencioni (2015).
7. A linha conceitual de cooperativismo trabalhada neste artigo e identificada no modelo usado como referência para o esquema 1 segue a perspectiva da Teoria de Münster (Boettcher, 1974) e das perspectivas sociais da nova economia alemã cooperativa (Beck, 1999), não tendo nada a ver com o modelo clássico de cooperativismo (sob uma lógica socializante), do final do século XVIII, dos Princípios Rochdale.
8. Hoje, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) - também conhecida como Grande Rio e instituída após a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, unindo as então Regiões Metropolitanas do Grande Rio Fluminense e da Grande Niterói - tem 13 005 430 habitantes (2018), e é a segunda maior área metropolitana do Brasil (após a Grande São Paulo), terceira da América do Sul e 20ª maior do mundo. (IBGE, 2019)
9. Para um maior aprofundamento sobre o tema 'fator geográfico dos eventos espaciais', ler Silva (2018).
10. Tal distribuição urbana da unidade tem a sua história na constituição do Município Neutro, no Império brasileiro, em 1834. Esta unidade imperial foi transformada em Distrito federal, em 1891, e permaneceu até 1960, quando, depois de 15 anos como unidade federada também, foi reincorporada ao antigo Estado do Rio de Janeiro, em 1975. A histórica separação territorial iniciada na primeira metade do século XIX e que perdurou 121 anos (Município Neutro - cidade imperial do Rio de Janeiro / Província fluminense - estado do Rio de Janeiro) deixou marcas profundas de ordem sociológica, antropológica e geográfica nos seus habitantes e territórios. (Silva, 2018).
11. O 'Mudar a Metrópole' implementado no Rio de Janeiro desde 2015 resgata um dos principais temas das discussões sobre as competências entre os três níveis de gestão territorial no Brasil (União, Estados e Municípios): o da desconcentração dos investimentos da *core area* metropolitana (no caso, a cidade do Rio de Janeiro) para articulação regional mais bem estruturada entre os municípios que compõem as 'funções metropolitanas' da RMRJ, a partir das ações locais.
12. *Receita Corrente Líquida (RCL)* é o somatório das receitas tributárias de um governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais. Esse dado municipal é fundamental por indicar os recursos que os Governos dispõem a cada exercício para fazerem frente às suas despesas. (TCU, 2019)
13. É comum haver muitos problemas nas bases de dados apresentados por autarquias diversas. Além de distorções enormes e discrepâncias que afetam a credibilidade dos dados dos problemas apresentados pelos atores políticos, as agências oficiais atrasam muito o levantamento de informações socioespaciais, além, de muitas vezes, utilizarem metodologias distintas e incongruentes para diagnoses necessárias para o enfrentamento dos problemas a serem resolvidos.